ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLIV SECTIO G 1997

Zakład Prawa Konstytucyjnego

MIROSŁAW GRANAT

Status ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego w projekcie Konstytucji RP

(uwagi wprowadzające)

Le rang du Tribunal Constitutionnel dans un projet de la Constitution proposé par la Commission Constitutionnelle de l'Assemblée Nationale

Trybunał Konstytucyjny jest szczególną zdobyczą instytucjonalną z okresu liberalizacji stosunków politycznych w PRL, w latach osiemdziesiątych. Swoistość genezy Trybunału – instytucji wywodzącej się z Kelsenowskiego państwa porządku prawnego, przenoszonej do państwa niedemokratycznego – determinowała jego założoną ułomność, dotykającą między innymi kognicji, mocy wiążącej części orzeczeń i sposobu powoływania sędziów. Mimo tych lub innych barier[1], dziesięcioletnia działalność Trybunału przeobraziła, w kilku aspektach, polskie prawo konstytucyjne[2] i przypuszczalnie ma wpływ także na kształt innych gałęzi prawa.

W roku 1989, i w latach następnych, nie dokonano żadnej zasadniczej zmiany w przepisach o kontroli konstytucyjności prawa. Parlament może przejść do porządku dziennego nad deklaracją niekonstytucyjności ustawy, wydaną przez Trybunał.

Istotne staje się więc zwrócenie uwagi na to, jak projekt Konstytucji RP[3] określa status TK.

Ustanowienie sądu konstytucyjnego *par excellence* jest obecnie elementem treści konstytucji europejskich, zupełnie z tego samego tytułu co ustanowienie zgromadzeń parlamentarnych, rządu lub głowy państwa. Zarazem, jak się wydaje, zasada sądowej kontroli aktów ustawodawcy w żadnym z krajów nie

[1] Ograniczenia od początku były konstatowane w literaturze. Por. przykładowo: *Kontrola konstytucyjności prawa* (oprac. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak), Lublin 1987.

[2] Por. bliżej – W. Skrzydło (red.): *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 19.

[3] Por. „Rzeczpospolita" z 18–19 stycznia 1997 r.

wygrała od razu i nie została wprowadzona za jednym pociągnięciem ustrojodawcy. Wartość tej zasady polega na tym, że była ustanawiana stopniowo, zgodnie z rytmem historii politycznej poszczególnych państw. Nawiasem mówiąc, taka jest zwykle geneza instytucji poręczających prawa i wolności.

1. Trybunał Konstytucyjny został umieszczony w rozdziale VII pt. *Sądy i trybunały*. Projektodawca określa tu sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 171), status Sądu Najwyższego (art. 179), Naczelnego Sądu Administracyjnego (180), Krajowej Rady Sądownictwa (art. 182 i 183) oraz Trybunału Konstytucyjnego (art. 184 – 193) i Trybunału Stanu (art. 194 – 197). Oddzielnie określa się status Pierwszego Prezesa SN (art. 179 ust. 3) i Prezesa NSA (art. 181). Rozdział VII określa konstytucyjny status sędziów; zarówno sędziów sądów powszechnych, jak i – interesujący nas – status sędziów konstytucyjnych.

1.1. W skład TK wchodzą *sędziowie* (art. 191 ust. 1). W sprawowaniu swojego urzędu są oni niezawiśli i podlegają tylko konstytucji[4]. Niezawisłość sędziowska uzyskuje nowe, określone gwarancje konstytucyjne (por. pkt 4.1.). Warto podkreślić, iż sama konstytucja określa jej granice.

1.2. Projekt zrywa z dotychczasowym – zupełnie sprzecznym z nowoczesnym konstytucjonalizmem i zasadami państwa prawnego – nieostatecznym charakterem części orzeczeń TK. W myśl art. 186 ust. 1 orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zasadą jest to, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia[5]. Moim zdaniem, nie przeczy owej regule fakt, że Trybunał może sam określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia wyroku. Sąd ustanawia – samodzielnie – termin usunięcia wadliwej normy lub aktu[6]. Termin ten nie może jednak przekroczyć: a) 18 miesięcy, gdy chodzi o akt ustawodawczy, b) 12 miesięcy, gdy chodzi o inny akt normatywny (art. 186 ust. 3). Natomiast w wypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, TK określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (ust. 3 art. 186 *in fine*).

W ustroju Rzeczypospolitej ustawodawca utraciłby więc możliwość występowania jako sędzia konstytucyjności własnych aktów prawnych. Sądowa kon-

[4] Dotychczasowy art. 33a ust. 5 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. (dalej p.u.m.) dotyczy członków TK.

[5] Orzeczenia Trybunału podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie publikacyjnym, w którym ogłoszony był kwestionowany akt, a gdy orzeczenie dotyczy aktu nie ogłoszonego w organie publikacyjnym – w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski" (art. 186 ust. 2).

[6] Por. stanowisko Kelsena co do artykułu 140 § 3 Konstytucji Austrii, tj. że orzeczenie o niekonstytucyjności jest ostateczne, oprócz przypadków, gdy Sąd Konstytucyjny przewiduje konkretny termin unieważnienia. Termin ten, który nie mógł przekraczać jednego roku, „pozwalał ustawodawcy na zastąpienie unieważnionej ustawy przez nową ustawę zgodną z konstytucją, przed tym jak unieważnienie stanie się efektywne". H. Kelsen: *Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine*, „Revue française du droit constitutionnel" 1990, nr 1, s. 20.

trola konstytucyjności ustawy, sprawowana czy to *à priori* czy *à posteriori*, będzie pociągała za sobą to, iż TK będzie wykonywać pracę ustawodawcy negatywnego ze wszelkimi tego skutkami[7].

Zasada ostatecznego charakteru orzeczeń TK toruje sobie drogę w projekcie nie bez oporu. Artykuł 234 przepisów przejściowych i końcowych, stanowiących tu integralną część projektu, umożliwia kontynuowanie – w okresie 2 lat od wejścia w życie konstytucji – dotychczasowego stanu, tj. orzeczenia o niezgodności z konstytucją ustaw uchwalonych przed jej wejściem w życie. Nie są one ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm w dotychczasowym trybie[8].

Jak zaznaczyłem wyżej, można przyjąć konstrukcję, w której pozostawia się samemu sądowi konstytucyjnemu prawo wskazania innego terminu – w pewnym przedziale czasu – utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia orzeczenia. Dyskusyjny wydaje się zaś ten *casus*, w którym określanie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego musi nastąpić po zapoznaniu się z opinią innego organu państwowego. Projekt określa przypadek orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej i wymienia opinię Rady Ministrów[9]. Nie idzie o to, iż TK ma nie zapoznawać się z opinią rządu lub innego organu, ale o to, że uzależnienie określenia terminu utraty mocy obowiązującej aktu od zapoznania się z opinią nie powinno być wyrażone normą *ius cogens*. Stosowniejsza wobec sądu prawa byłaby tu norma względnie wiążąca.

Na marginesie można zwrócić uwagę na to, iż konstrukcja wynikająca z artykułu 186 ust. 3 (zdanie 2 i 3) nie była znana żadnemu z siedmiu projektów konstytucji złożonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

1.3. Należy podkreślić konstytucjonalizację zasady regulującej następstwa stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego (przepisu), na podstawie którego – w określonych rodzajach postępowań – zapadło prawomocne orzeczenie[10].

---

[7] W opinii Kelsena „negatywny akt ustawodawstwa" oznaczał to, iż decyzja Sądu Konstytucyjnego unieważniającego ustawę miała taki sam charakter jak ustawa unieważniająca inną ustawę. *Ibid.*, s. 20.

[8] Ograniczenie to nie dotyczyłoby orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do TK (art. 234 *in fine*).

[9] Możliwość określenia przez Sąd Konstytucyjny innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu niż dzień ogłoszenia tego, znana jest niektórym innym systemom prawnym (austriacki, niemiecki). Zob. bliżej J. Porowski: *Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw w prawie i orzecznictwie sądów konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 11.

[10] W myśl art. 186 ust. 3 orzeczenie o niezgodności z konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

1.4. Celowe jest przywrócenie – w konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe i poddanej pod referendum ogólnonarodowe – przepisu, w myśl którego orzeczenia sądów nie mogą być zmieniane ani uchylane przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Norma ta podkreśliłaby ostateczny charakter orzeczeń organów władzy sądowniczej, w tym Trybunału Konstytucyjnego[11].

1.5. Trybunał Konstytucyjny uzyskał prawo do orzekania w sprawach skargi konstytucyjnej (art. 184 ust. 5). Przedmiotem orzeczenia Trybunału nie może być trafność – z punktu widzenia konstytucji i ustaw – zapadłej prawomocnej decyzji lub orzeczenia, a tylko zgodność z nimi normy prawnej, na podstawie której wydano daną decyzję lub orzeczenie. Wprawdzie przedmiotem postępowania będzie tu zawsze norma prawna (a nie „sprawa Kowalskiego"), zaś tryb orzekania będzie zasadniczo tożsamy z trybem postępowania w stosunku do innych wniosków dotyczących konstytucyjności prawa, to zarazem wypełniana funkcja może przybliżyć TK do organu wymiaru sprawiedliwości rozstrzygającego w konkretnych, indywidualnych sprawach.

2. Projekt określa hierarchię aktów normatywnych podlegających kontroli: włącza ratyfikowane umowy międzynarodowe do normatywnego wzorca kontroli, a równocześnie czyni je przedmiotem kontroli. W myśl art. 184 umowy międzynarodowe są badane co do ich zgodności z konstytucją; TK ma orzekać w sprawie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Także akty normatywne podustawowe podlegają ocenie Trybunału co do ich zgodności z ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

2.1. Z wnioskiem do TK o zbadanie zgodności aktu normatywnego z normą prawną wyższego rzędu mogą wystąpić następujące podmioty: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Maraszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 187 ust. 1).

Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia do TK w ograniczonym zakresie (legitymowanymi indywidualnie) są: Krajowa Rada Sądownictwa – w sprawie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 187 ust. 1 pkt 2), dalej – organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i związki wyznaniowe – o ile akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3).

[11] Zawierał go projekt wstępny Komisji Konstytucyjnej ZN (art. 151), w wersji z 19 czerwca 1996 r. („Rzeczpospolita", 21 czerwca 1996 r.). Nie można podzielić ewentualnej argumentacji, iż przepis ten był „oczywisty". Analogiczną normę zawierała Konstytucja Marcowa (art. 77 ust. 2), jak i Kwietniowa (art. 64 ust. 4).

Podmiotem uprawnionym jest również – w związku z instytucją skargi konstytucyjnej – „każdy, którego konstytucyjne prawa zostały naruszone". Tak więc każdy podmiot prawa ma uprawnienia do wniesienia skargi do TK o stwierdzenie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach i wolnościach lub obowiązkach określonych w konstytucji (art. 75). Skargę może wnieść zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec, osoba fizyczna lub prawna, osoba prawa publicznego i osoba prawa prywatnego, niemniej skarżący winien wykazać swój interes we wniesieniu skargi. Interes ten wyraża się w dążeniu do usunięcia naruszenia prawa[12].

2.2. Artykuł 75 wprowadza model skargi konstytucyjnej, nazywany w doktrynie „wąskim", choć nie brak opinii, iż dana instytucja nie stanowi skargi konstytucyjnej we właściwym tego słowa znaczeniu. Proponowany model skargi jest znacznie węższy od instytucji funkcjonujących w Niemczech i w Austrii, a także w Czechach. Jak pisze trafnie B. Wierzbowski „[...] gdyby nie nazwa użyta przez projektodawców dla określenia projektowanej instytucji można by wątpić, czy chodzi tu jeszcze o środek znany z literatury i badań prawnoporównawczych jako skarga konstytucyjna"[13].

Wąskie pojmowanie skargi wyraża się w tym, iż nie może być ona skierowana przeciw orzeczeniu sądowemu[14], dalej – prawo do wniesienia skargi nie przysługiwałoby w razie naruszenia praw i wolności konstytucyjnych przez zaniechanie organu władzy publicznej (w tym również władzy ustawodawczej). Skarga nie dotyczy działania organu nie przybierającego formy orzeczenia, a także niezgodnego z konstytucją zastosowania prawa przez sąd lub organ administracji publicznej w takim wypadku, gdy sam zastosowany przepis był zgodny z konstytucją, a do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego lub nałożenia nań obowiązku doszło w wyniku dokonania przez sąd lub organ administracji publicznej wykładni przepisu[15].

Kształt ostateczny skardze nada naturalnie ustawodawstwo zwykłe[16] i praktyka.

---

[12] Por. B. Wierzbowski: *Skarga konstytucyjna, oczekiwania i problemy*, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, 14 stycznia 1997 r.

[13] *Ibidem.*

[14] Wówczas łatwo jest jednak przypisać Trybunałowi wolę bycia sądem „nad działalnością judykacyjną organów orzeczniczych". Zob.: Sprawozdanie M. Bednarek z dyskusji na posiedzeniu Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 24 października 1995 r., „Państwo i Prawo" 1995, z. 2, s. 91.

[15] Por. bliżej Wierzbowski: *op. cit.*

[16] W projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje się: a) ograniczenie możliwości wniesienia skargi w terminie 60 dni od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia, b) skarga mogłaby być wniesiona „po wyczerpaniu toku instancyjnego", c) wprowadzenie wpisu od skargi, d) skarga byłaby sporządzana przez adwokata lub radcę prawnego.

Instytucja skargi konstytucyjnej jest przedmiotem odrębnego opracowania w niniejszym tomie.

2.3. Projekt przyznaje każdemu sądowi prawo do bezpośredniego przedstawiania Trybunałowi pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą – jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 189). Projektodawca trafnie rozszerzył kategorię podmiotów uprawnionych do składania wniosków o konkretną kontrolę konstytucyjności normy prawnej[17]. W obecnym stanie prawa, sądy pierwszej instacji pozbawione są prawa kierowania pytań do TK, natomiast uprawnienie takie służy, między innymi, sądom odwoławczym i organom administracji sądowej[18].

2.4. W projekcie wstępnym konstytucji, opracowanym przez Komisję Konstytucyjną w czerwcu 1996 r., Trybunał Konstytucyjny utrzymał kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 164). TK kompetencję tę miał sprawować na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz dodatkowo Państwowej Komisji Wyborczej. We wspomnianym projekcie Trybunał uzyskiwał także prawo do odmowy dokonania wykładni[19]. Na posiedzeniu w dniu 26 listopada 1996 r. Komisja Konstytucyjna usunęła z projektu ustawy zasadniczej ten przepis, „przecinając" w taki sposób kontrowersje co do charakteru tej instytucji[20].

W kwestii tej należy zwrócić uwagą na argumentację prawniczą przedstawioną na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej ZN nr 43 – 44 i 86, w latach 1995 i 1996, gdzie zaprezentowano zróżnicowane ujęcia wykładni ustaw ustalane przez TK. Moim zdaniem, nie rozstrząsając kwestii wykładni *ab ovo*, należy postulować utrzymanie tej wykładni, ale znieść jej powszechnie wiążący charakter. Trybunał mógłby zwłaszcza nie dokonywać wykładni, gdy uzna, że istnieje możliwość kształowania się „prawa sędziowskiego" w drodze wykładni sądowej, jak i wtedy, gdy stanowisko poprzez wykładnię sądową jest już ustalone. Niewykluczone byłoby zwłaszcza uchwalanie wykładni w sferze prawa

---

[17] Por. A. Zoll: *Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP,* [w:] J. Krukowski (red.): *Ocena projektu Konstytucji RP,* Lublin 1996, s. 117.

[18] Zob. art. 25 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r. (Dz. U. 1991, nr 109, poz. 470 z późniejszymi zmianami). W sprawie krytyki nieprzyznania sądom możliwości bezpośredniego kierowania pytań prawnych do TK, por. A. Kabat: *Pytania prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej,* Warszawa 1996, s. 106 – 107.

[19] Por. bliżej Zoll: *op. cit.*, s. 119.

[20] Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw spotkała się z negatywną oceną Krajowej Rady Sądownictwa, jak i Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego. Ogranicza ona nie tyle wykładnię sądową (operacyjną), co niezawisłość sędziowską. Por. bliżej A. Strzembosz: *„Trzecia władza" w projekcie Konstytucji RP,* [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP...*, s. 100.

pozasądowego, prawa o charakterze publicznym. TK musiałby też mieć prawo do odmówienia ustalenia wykładni[21]. Wszystko to stanowiłoby podstawę do ewentualnej konstatacji o wyjątkowości wykładni ustalonej przez Trybunał.

2.5. Trybunał utrzymał natomiast kompetencję do orzekania w sprawie niezgodności z konstytucją zarówno celów partii, jak i działalności partii politycznych (art. 184 ust. 4). Mimo wątpliwości w toku prac w Komisji Konstytucyjnej, projektodawca kompetencję TK rozciągnął także na orzekanie o działalności partii. Stanowczo przy tym podkreślano w Komisji, wyrażone już w orzecznictwie i aprobowane w doktrynie, rozróżnienie między sferą celów a sferą działalności partii[22]. Na tym tle należy odnotować pogląd, pojawiający się bodaj po raz pierwszy, iż oddzielenie jednego od drugiego nie wydaje się możliwe[23].

Jak wiadomo, zagadnienie sprowadza się między innymi do usunięcia luki w prawie (sygnalizowanej dwukrotnie przez TK ustawodawcy), tj. do określenia trybu postępowania delegalizacyjnego wobec partii. Odpowiada temu wyposażenie Trybunału w stosowne kompetencje „sądu nad faktami".

2.6. Nowym prawem TK jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy „konstytucyjnymi organami państwa" (art. 185). *De lege lata,* Trybunał zbliżał się do funkcji sądu rozjemczego w wypadku, gdy ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw pociągało za sobą przecięcie sporu o uprawnienie między określonymi organami państwa.

Definicji ustawowej wymaga samo pojęcie „sporu kompetencyjnego", a także, wbrew pozorom, pojęcie „konstytucyjnego organu państwa". Wydaje się, iż TK będze władny orzec jako sąd rozjemczy dopiero po wyczerpaniu innych możliwych środków rozwiązania sporu.

Według projektu, z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu do TK wystąpić mogą: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

2.7. W latach dziewięćdziesiątych, w ustroju RP rozwinięto, może wręcz ponad miarę, przepisy o referendach. Ustawa o referendum z 29 czerwca 1995 r.[24] – nie licząc się z tokiem prac nad konstytucją i rozstrzygnięciami projektowanej ustawy zasadniczej – kontrolę prawidłowości przeprowadzenia

---

[21] Por. J. Trzciński: *Informacja dotycząca działalności oraz problemów wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,* Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 14 stycznia 1997, s. 12. Zob. też Z. Czeszejko-Sochacki: *Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP,* „Państwo i Prawo" 1995, z. 2, s. 17.

[22] Por. stanowisko A. Zolla przeciwko wyposażeniu Trybunału w kompetencję do orzekania o sprzeczności celów lub działalności partii politycznych z konstytucją, *op. cit.,* s. 120.

[23] Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego; Biuletyn XXIV, Warszawa 1996, s. 43.

[24] Dz. U. nr 99, poz. 487.

aktu głosowania, ustalenia jego wyniku i wyniku referendum powierzyła Sądowi Najwyższemu.

Przy wskazanym rozwinięciu podstaw prawnych referendum, dysproporcją jest brak kontroli konstytucyjności samej materii przedstawionej narodowi do decyzji w referendum, względnie „sprawują" ją podmioty zarządzające owo głosowanie. Te przedkonstytucyjne zmiany w prawie referendalnym projektodawca sankcjonuje.

W demokratycznym państwie prawa reżim referendum musi być poddany konstytucji, tj. ustawa zasadnicza musi mieć prymat wobec woli narodu wyrażonej w referendum. Sąd Konstytucyjny winien mieć uprawnienia kontrolne co do dopuszczalności i legalności referendum, w tym do badania konstytucyjności materii poddanej pod głosowanie[25].

Ustawodawstwo państw Europy Środkowej i Wschodniej pokazuje, iż trybunały uczestniczą w procedurze przeprowadzania głosowania ludowego (ich usytuowanie w owym postępowaniu jest różne).

3. Projekt Komisji Konstytucyjnej utrzymuje znany kształt kontroli prewencyjnej, tj. badanie konstytucyjności aktu przed jego wejściem w życie. Podmiotem władnym do inicjowania kontroli *à priori* jest jedynie Prezydent RP, zaś przedmiotem badania są umowy międzynarodowe (art. 130 ust. 2) i ustawy (art. 118 ust. 2) co do ich zgodności z konstytucją. Art. 118 ust. 3 precyzuje, że: a) wystąpienie Prezydenta RP do Trybunału jest równoznaczne z odmową podpisania ustawy i wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania, b) prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą TK uznał za zgodną z konstytucją.

Dla utrwalenia kontroli *à priori* – zwykle kontrowersyjnej z uwagi na możliwy zarzut o „władzy sędziów" nad parlamentem – ważne jest to, iż w wyniku ustalenia przez Trybunał niezgodności z konstytucją konkretnego przepisu ustawy nie musi następować unicestwienie całego aktu, lecz „jedynie" wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy[26]. W myśl art 118 ust. 4, jeżeli niezgodność z konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy – a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą – Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Nowa instytucja (z art. 118 ust. 4) zapobiec może niweczeniu wyniku pracy prawodawcy, tj. tych przepisów, które są zgodne z konstytucją – i jak zaznaczono – dodatkowo legitymuje kontrolę prewencyjną.

---

[25] Niektóre z projektów konstytucji złożonych do Komisji Konstytucyjnej uprawnienie takie zakładały. Por. bliżej J. Zakrzewska: *Trybunał Konstytucyjny w projektach konstytucji zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, [w:] M. Kruk (red.): *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Warszawa 1994.

[26] Por. Zoll: *op. cit.*, s. 118.

4. Na krytykę zasługuje podtrzymanie istoty dotychczasowego sposobu powoływania sędziów. W myśl art. 169 są oni wybierani – indywidualnie – przez Sejm, na okres 9 lat, spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Projekt eliminuje pojęcie „kadencji" Trybunału i określa, iż wybór sędziów ma charakter indywidualny. W obowiązującym stanie prawa, stosownie do przepisów obowiązującego regulaminu Sejmu (art. 25 ust. 1) wybór członków TK odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej. Uchwała w sprawie powołania członka TK zapada bezwzględną większością głosów (art. 28 regulaminu Sejmu). Prezesa i wiceprezesa Trybunału Sejm wybierał w tym samym trybie[27], *de lege ferenda* będą oni wybierani przez Sejm spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (art. 190 ust. 2).

Tryb głosowania indywidualnego przy wyborze sędziego jest trafny – umożliwia głosowanie nad konkretną kandydaturą, rozpatrywaną odrębnie od pozostałych. Budzi natomiast opór powoływanie sędziów nadal wyłącznie przez Sejm[28], utrzymuje się bowiem zasadę, w myśl której parlament wybiera sędziów, którzy następnie orzekają o jego aktach. W składzie Trybunału może nastąpić swoista „reprodukcja" parlamentarnego układu sił. Takie rozwiązanie, jestem skłonny uznać, miało swoją logikę w warunkach, w których Sejm był „najwyższym organem władzy w państwie" i któremu TK był ostatecznie podporządkowany. Trafne jest spostrzeżenie A. Strzembosza, iż zagadnienia nieostateczności orzeczeń TK kwestionujących konstytucyjność ustaw, jak i sposób powoływania członków Trybunału były ze sobą współzależne[29].

Rozwiązanie postulowane przez niektóre projekty konstytucji sprowadzało się do swoistego rozbicia podmiotu powołującego sędziów na kilka organów, z ewentualną przewagą organów władzy sądowej. Możliwe byłoby powoływanie sędziów w sposób zbliżony do projektu konstytucji NSZZ „Solidarność"[30] albo

---

[27] Zob. bliżej L. Garlicki, J. Trzciński: *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz sędziów Trybunału*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 96–97.

[28] Jak konstatuje L. Garlicki „w Polsce każda aktualna koalicja rządowa ma możliwość kontrolowania nominacji do Trybunału, co oczywiście wzmaga element polityczny przy obsadzaniu wakatów i przy następujących co cztery lata wyborach połowy składu TK. Wprawdzie jest rzeczą oczywistą, że na całym świecie nominacje do tego typu organów są nominacjami politycznymi, jednak wszędzie tam, gdzie procedury nominacji czy wyboru wymuszają współdziałanie rządu z opozycją, ryzyko arbitralnych nominacji i zdominowania Trybunału przez większość rządzącą jest odpowiednio mniejsze". L. Garlicki, K. Gołyński: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 13.

[29] Por. szerzej *ibid.*

[30] Zob. art. 147 projektu konstytucji NSZZ „Solidarność" (projekt obywatelski), czerwiec 1994 r. W myśl tego przepisu, Trybunał składa się z 18 sędziów: dziewięciu sędziów powołuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Po trzech sędziów powołują Prezydent RP, Sejm i Senat. (Akt urzędowy prezydenta wymaga w tej sprawie, dla swej ważności, kontrasygnaty premiera i właściwego ministra). Przeglądu proponowanych procedur powoływania sędziów Trybunału dokonuje A. Zoll: (*op. cit.*, s. 119–123).

do rozwiązań obcych – stosowanych w innych państwach, tj. w przypadku sądów konstytucyjnych w Bułgarii[31] i Rumunii[32].

Skoro już projekt nie krępuje ustawodawcy co do większości głosów potrzebnej do wyboru sędziego przez Sejm, to dążyć należy do ustanowienia wymogu określonej większości kwalifikowanej. Poszczególne siły w parlamencie w zasadzie nie byłyby w stanie samodzielnie forsować swego stanowiska w sprawie wyboru tego czy innego kandydata na sędziego. Mógłby też stąd wynikać nakaz współdziałania (i kompromisu różnych środowisk) w formowaniu składu „sądu prawa". Wybór sędziego stanie się praktycznie możliwy wtenczas, gdy większość i opozycja będą zgodne w ocenie kandydatury. Czy jednakże słabością tej drogi nie stanie się kooptowanie i „dobieranie" sędziów według klucza równowagi politycznej?

Wpływ okoliczności pozaprawnych na powoływanie składu Trybunału – obok indywidualnego trybu wyboru sędziów – może zmniejszyć także ich dziewięcioletnia kadencja[33].

Istotne znaczenie będzie również mieć poziom ustawowego uregulowania procedury zgłaszania kandydatów.

Kontrargumentem wobec propozycji wielości podmiotów powołujących sędziów TK jest doświadczenie z powoływaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prowadzące do formowania „obozów" w obrębie organu państwowego[34]. Być może w zakresie procedury powoływania sędziów TK warto oprzeć się na rozwiązaniu przewidzianym w prezydenckim projekcie konstytucji, tj. sędziowie byliby powoływani przez jeden podmiot – Prezydenta RP, ale spośród osób wybranych przez Sejm, Senat i Sąd Najwyższy[35].

Powoływanie sędziów konstytucyjnych jest problemem praktycznie nierozwiązywalnym, jeśliby zakładać pełne odseparowaie stosownej proceudry od okoliczności pozaprawnych. W zakresie odseparowania wpływu uwarunkowań polityki istnieje w zasadzie tylko wybór „mniejszego zła". Politycy czynią

[31] Sąd Konstytucyjny w Bułgarii liczy 12 sędziów, powoływanych na okres 9 lat, bez możliwości ich reelekcji: 1/3 składu wybiera Zgromadzenie Narodowe, 1/3 mianuje Prezydent Republiki i 1/3 składu wybiera Zgromadzenie Sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego (art. 147 ust. 2 Konstytucji z lipca 1991 r.).

[32] Sąd Konstytucyjny w Rumunii składa się z 9 sędziów, powoływanych na okres 9 lat, bez możliwości ich reelekcji: 3 sędziów wybiera Izba Deputowanych, 3 Senat, 3 zaś mianuje Prezydent Republiki. Co trzy lata odnawiana jest trzecia część składu (art. 140 Konstytucji z grudnia 1990 r.).

[33] Ustrojodawca rozciąga tę kadencję na okres przynajmniej dwóch pełnych kadencji Sejmu.

[34] Tak Zoll: *op. cit.*, s. 122. Idzie zaś o to, żeby sędzia TK nie był „sędzią prezydenckim", „sejmowym" lub „senackim" ciążącym w stronę podmiotu, od którego otrzymał legitymację do sprawowania urzędu.

[35] Według art. 112 tego projektu, sędziów Trybunału w liczbie 15 powołuje prezydent. Po pięciu kandydatów przedstawia Sejm, Senat i Sąd Najwyższy spośród sędziów, profesorów prawa, adwokatów i innych prawników o uznanej kompetencji i ponad piętnastoletniej praktyce w swoim zawodzie. Kadencja sędziego trwa 10 lat i nie może być ponowiona.

pożytek z przepisów konstytucji w sposób, który jest dostosowany do ich interesów. Warto przypomnieć, iż precedensowe orzeczenie J. Marshalla z r. 1803 wydane zostało w związku ze sporem o sposób powołania jednego z nieusuwalnych sędziów W. Marbury'ego (federalisty) przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych (federalistę)...

4.1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko konstytucji (art. 191 ust. 1). Naturalnie, przepis taki znany jest w obowiązujących przepisach konstytucyjnych, jednakże projekt ustanawia zarazem konstytucyjne gwarancje owego statusu sędziego. Na pierwszym miejscu postawiłbym, inaczej niż projektodawca, wymóg apolityczności sędziów; sędziowie TK „w okresie zajmowania stanowiska" nie mogą należeć do: a) partii politycznej, b) związku zawodowego, c) nie mogą prowadzić innej działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 3). Po wtóre, chodzi o konstytucyjne określenie immunitetu formalnego, polegającego na niemożności pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej, ani pozbawienia go wolności bez uprzedniej zgody TK. Niemożliwe jest także zatrzymanie lub aresztowanie sędziego – z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, gdy jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. (O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego)[36]. Dopiero, po trzecie, zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające „godności urzędu" i „zakresowi ich obowiązków" (art. 191 ust. 2).

Wspomniano już wcześniej o niektórych innych przesłankach niezawisłości sędziowskiej (indywidualny tryb wyboru sędziów). Należy także podkreślić, iż projektodawca ustanawia *incompatibilitas* między urzędem sędziego a sprawowaniem mandatu poselskiego (art. 98 ust. 2). *Incompatibilité* z innymi stanowiskami i funkcjami wynika z poszczególnych przepisów projektu[37].

5. Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określić ma ustawa (art. 193).

Przed ustawodawcą zwykłym stoi złożone zadanie, z racji: a) definitywnego określenia statusu TK jako oganu władzy sądowniczej, b) nowych uprawnień, jakie nabędzie ten sąd, c) immanentnej części materii ustawowej – w przeciwieństwie do obowiązującego stanu prawa musi nastąpić uregulowanie procedury sporu konstytucyjnego, sporu kompetencyjnego, postępowania w sprawie sprzeczności z konstytucją działań partii i postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej.

Ustawa o Trybunale winna bezdyskusyjnie gwarantować prymat Konstytucji RP nad wszystkimi organami władzy (włączając w to ustawodawcę) i ułatwić wcielenie życia politycznego w pewną sieć reguł prawnych.

[36] Por. art. 192 projektu.

[37] Por. artykuły 129, 201 ust. 2, 205 ust. 3.

* * *

Analizowany projekt zrywa z ograniczeniami w statusie Trybunału, nałożonymi na kontrolę konstytucyjności prawa w latach osiemdziesiątych i nadaje mu nowe uprawnienia. Przepisy te ujmują pozycję Trybunału jako organu władzy sądowniczej z Kelsenowskiego modelu kontroli.

Najistotniejszą (i permanentną) słabością wpisania polskiego sądu konstytucyjnego w zasadę demokratycznego państwa prawa wydaje się utrzymanie proparlamentarnego trybu powoływania sędziów, aczkolwiek tryb ten ulega określonej modyfikacji (w porównaniu z dotychczasowym stanem).

Trudne może okazać się zharmonizowanie dotychczasowej kompetencji Trybunału z nowymi uprawnieniami, tj. orzekaniem w zakresie skargi konstytucyjnej i rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych. Wypełnianie drugiej z owych funkcji może przesunąć Sąd Konstytucyjny na płaszczyznę konfliktu politycznego lub personalnego.

Ostrożność wynika także z faktu, iż powodzenie Sądu Konstytucyjnego jest związane nie tylko ze stosownymi przepisami konstytucji i ustawy, ale zależy i od okoliczności społecznych, politycznych i prawnych, w jakich przychodzi mu funkcjonować. Jest to również wypadkowa postawy i kultury klasy polityków.

RÉSUMÉ

Un projet de la Constitution de la République Polonaise attribue au Tribunal Constitutionnel le rôle d'un organe du pouvoir judiciaire; le Tribunal Constitutionnel devient une cour par excellence, n'est plus un organe quasi judiciaire.

Le domaine des droits du Tribunal devient plus vaste: le règlement des différends de compétence entre les organes d'Etat et l'examen d'une plainte se rapportant à la Constitution sont les exemples de ses nouvelles attributions.

Les décisions du Tribunal sont définitives et surtout ne peuvent pas être examinées par la Diète.

Le plus grand défaut d'un nouveau statut du Tribunal Constitutionnel est le maintien de l'ancienne voie de l'élection des juges. La Diète ne peut pas être un unique qui décide du choix des juges constitutionnels.

La compétence du Tribunal Constitutionnel consistant à déterminer l'interprétation des lois admise universellement, doit être conservée à condition pourtant de préciser ses limites.